

As Universidades e o Governo Federal

Apresentação do livro de Pedro Lincoln Carneiro de Matos, *As Universidades e o Governo Federal: a política do governo em relação às universidades federais, autarquias e suas consequências sobre as estruturas administrativas destas instituições*, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 1983

Simon Schwartzman

Os debates sobre a organização e funcionamento do sistema universitário brasileiro tornam-se hoje mais ricos e profundos, graças à publicação deste livro. Escrevendo inicialmente para uma tese de mestrado em administração pública, o autor superou rapidamente as limitações da visão meramente burocrática e formalista da questão administrativa, para dar uma contribuição verdadeiramente substancial ao problema.

De fato, por muitos anos vigorou entre nós a idéia de que a administração - seja ela no setor público ou no privado - se constituía em uma técnica perfeitamente identificada, dotada de fundamentação científica própria, e que podia ser aplicada com igual eficácia a todas as áreas da atividade humana, sem que o administrador necessitasse maior conhecimento das questões de substância atinentes a cada área. A moderna sociologia organizacional mostra que isto não é assim. Toda a parafernália de técnicas e procedimentos administrativos e gerenciais, na realidade, só funcionam de forma adequada quando os objetivos das organizações às quais elas se aplicam são claramente definidos e compartilhados pela maioria dos que delas participam direta ou indiretamente. Uma universidade, no entanto, não é uma organização deste tipo, mas uma instituição com uma pluralidade de objetivos nem sempre congruentes, da qual fazem parte grupos muito distintos, com interesses frequentemente contraditórios, e sujeita ainda a pressões externas bastante grandes. Em instituições como estas, a administração formal e burocrática só pode ter um papel secundário e auxiliar, em comparação com lideranças institucionais com forte legitimidade interna e externa; quando isto não se dá, a instituição, necessariamente, sofre.

A excessiva predominância do meio sobre o fim, da forma sobre o conteúdo, da organização sobre a instituição, do administrador sobre o líder institucional, tem sido a característica dominante em nosso sistema universitário. Entender como e porque isto ocorreu só pode ser conseguido por uma análise aprofundada de nossa história administrativa, particularmente naquilo que afeta à vida universitária. Este é o objetivo do primeiro capítulo do livro, que nos leva dos tempos coloniais até os anos mais recentes. Já aqui o autor escapa de dois erros bastante comuns neste tipo de trabalho; não se trata nem de uma história política e econômica de tipo genérico e abstrato, nem de uma listagem aborrecida de leis, decretos e decisões governamentais desprovidas de carne e osso. Ao contrário, há uma preocupação constante em estabelecer os vínculos e percorrer o caminho que vai das características mais gerais do sistema sócio-político até os aspectos mais específicos da política universitária, passando pelos ordenamentos jurídicos estabelecidos em cada momento. O livro faz, por exemplo, um exame aprofundado do Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931 (a chamada "Lei Francisco Campos"), que consagra o detalhismo administrativo que já vinha no Brasil de longa data, e continuaria a ter seus efeitos perniciosos até nossos dias. O livro examina, depois, todo o processo de federalização das escolas superiores brasileiras após a II Guerra Mundial e o papel do DASP na tentativa de implantar ao máximo os mecanismos de controle formal do sistema administrativo federal sobre as universidades. As contradições entre o DASP e o Ministério da Educação são discutidas em detalhe, e há um exame bastante interessante da política, inaugurada por Gustavo Capanema por inspiração da Lei Francisco Campos, de criação de universidades "padrão", que deveriam servir de modelo para todas as demais. Uma das consequências nefastas desta prática foi a noção, que até hoje perdura, de que todo o sistema de

ensino superior deve se guiar por um modelo único, o que leva a sufocar as possibilidades de diversificação e experimentação. Este capítulo culmina com uma análise do período pós 1964, quando as tentativas de descentralização formal se combinam frequentemente com medidas de controle político-ideológico, e termina com uma frase que resume, de fato, toda a história passada: "O erro visceral da política de controle do Governo sobre as Universidades foi de natureza quase pedagógica: ignorar a dinâmica, inevitavelmente ambígua, das forças criativas da organização universitária, reprimindo-as e, sobretudo, substituindo-se a elas".

Os efeitos negativos da política de controle são apresentados de forma bastante explícita e didática no capítulo 2, onde a tese central é que é necessário voltar a pensar a administração universitária a partir da sala de aula e dos estudantes e professores que a compõem. Os efeitos reais da política de controle são vistos de forma ainda mais detalhada no capítulo 3, uma análise estatística bastante complexa do sistema de universidades federais. Sem entrar nos pormenores, vale a pena assinalar alguns dos principais resultados da análise: nas universidades ainda preponderam as atividades adjetivas, intermediárias; a situação administrativa é melhor em 1974 (de quando são os dados utilizados) que em 1960/2; a ampliação dos regimes especiais (tempo integral e dedicação exclusiva) de trabalho para professores foi provavelmente o mais importante havido neste tempo, sem entretanto conseguir reverter o quadro geral; as estruturas administrativas tendem a ser estereotipadas e artificiais, não tendo maior impacto nas variáveis que buscam medir o desempenho das universidades.

O capítulo 4, finalmente, retoma o estilo sintético e didático, para propor uma nova política de controle do sistema universitário. Algum controle é necessário, porque as universidades são, afinal, instituições públicas e de interesse social. Mas este controle deve consistir, essencialmente, na liberação de "forças internas e externas a organização", um controle que reconheça na universidade uma *subjetividade e personalidade institucional* própria. Professores, estudantes, entidades profissionais, clientes, setores da comunidade, todos deveriam participar deste controle, definindo pouco a pouco um espaço político no qual a universidade, com o apoio financeiro do governo, deveria ir se firmando e institucionalizando. Caberia ao governo repassar para o interior da própria universidade os controles de tipo gerencial e administrativo convencionais e se concentrar no acompanhamento dos resultados especificamente universitários de seu trabalho, de suas atividades últimas.

É uma proposta revolucionária em termos de nossa tradição política e administrativa. Ela propõe que o governo, essencialmente, confie na universidade e leve a suas últimas consequências a idéia de autonomia; ela também considera, no entanto, que a universidade não pode ficar entregue a si mesma, a seus professores e alunos, mas deve sofrer constantemente a pressão e influência de outros grupos ou setores da sociedade.

O que fica como indagação é como garantir que as universidades saiam bem deste processo, que pode com facilidade se deturpar. A libertação da Universidade de suas atuais peias burocrático-administrativas permitiria o eventual surgimento de lideranças institucionais, mas também a possibilidade de paralisação da atividade universitária pelo acúmulo de pressões externas e o impasse entre interesses contraditórios, dentro e fora dela. Além disto, dar mais poderes à comunidade significa, também, fazer aflorar as oposições de interesse que coexistem no interior das universidades - entre professores e pesquisadores, alunos de pós-graduação e de graduação, áreas tecnológicas e humanistas, e tantos outros - que ficam geralmente adormecidos quando o governo é visto como o responsável por todos os males e o único vilão

Na verdade, não há garantias. Passar do sistema de controle detalhista e burocrático para o de autonomia acompanhada de controle político e baseada em desempenho efetivo não

significa sair do inferno e entrar no paraíso, mas, simplesmente, trocar um conjunto de problemas e dificuldades por outro conjunto tão ou mais complexo de dúvidas e questões. Em última análise, o que está em jogo não é qual a melhor técnica administrativa, mas quais são os grupos e setores que devem assumir a responsabilidade por nossas instituições de ensino superior, e tratar de equacionar seus problemas. Isto vai depender, em última análise, de quem tenha mais força de pressão ou persuasão. Uma coisa, no entanto, é certa, e este livro o demonstra com clareza: só um sistema educacional autônomo, diferenciado, e socialmente responsável tem condições de produzir os resultados pedagógicos e culturais que se espera da universidade, quando não seja porque os limites do atual regime já são sobejamente conhecidos.

Optar pela autonomia é optar pelos problemas da maturidade e da responsabilidade, no lugar das eternas queixas da dependência e da impotência. É uma opção que deve ser feita, de forma tão consciente quanto possível, tanto pelas autoridades educacionais quanto pelos diversos grupos que constituem a chamada "comunidade acadêmica" no Brasil. É dela que depende, em última análise, o destino da educação superior brasileira.